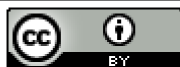
Korostashova, I.N. (2022). “Rule of law” principle in the organisation and activity of law enforcement authorities of Ukraine. *The Third Special Humanitarian Issue of Ukrainian Scientists. European Scientific e-Journal, 5* (20), 17-29. Ostrava: Tuculart Edition. (in Ukrainian)
Коросташова, І.М. (2022). Принцип «верховенства права» в організації та діяльності правоохоронних органів України. *The Third Special Humanitarian Issue of Ukrainian Scientists. European Scientific e-Journal, 5* (20), 17-29. Ostrava: Tuculart Edition.

DOI: 10.47451/jur2022-04-01

The paper will be published in Crossref, ICI Copernicus, J-Gate, International Scientific Indexing (ISI), Academic Resource Index ResearchBib, eLibrary, Ukrainian National Library, and Internet Archive databases.



Iryna N. Korostashova, Associate Professor, PhD in Law, Associate Professor, Department of Law Protection and Criminal Law Disciplines, Primary Scientific Institute of Law and International Legal Guidelines, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine.
ORCID: 0000-0003-4024-802X.

“Rule of law” principle in the organisation and activity of law enforcement authorities of Ukraine

Abstract: The article is devoted to the issues of normative-legal regulation of the “rule of law” principle in the laws regulating the organisation and activity of law enforcement authorities of Ukraine and the problems of its implementation by officials of these enforcement authorities. The author of the article determines the levels of legal regulation of the “rule of law” principle, analyses its essence and content and composition of its substantive elements. The system of law enforcement authorities has been researched and three groups of such authorities have been highlighted. The first group includes law enforcement agencies, which are divided into two subgroups: of narrow specialisation – authorised to provide criminal law protection and broad specialisation – authorised to implement – criminal law protection and administrative protection. The second group includes law enforcement authorities to carry out administrative and legal protection (control and supervision). The third group includes human rights bodies and persons providing public services. The analysis of the meaning of the term “law enforcement agencies” used in the Constitution of Ukraine was realised. The analysis of the norms of national legislation regulating the organisation and activity of law enforcement agencies on the existence of standardisation of the “rule of law” principle, determination of its content and the existence of a mechanism for implementing the of “rule of law” principle in the activities of law enforcement officials. Certain shortcomings of legal regulation were revealed. Proposals for improving national legislation governing the organization and activities of law enforcement agencies have been formulated. Proposals are provided, the implementation of which will raise the level of knowledge and legal culture of law enforcement officers and facilitate their exercise of powers in accordance with the “rule of law” principle like improve of internal (departmental) and of external (extrajudicial) control (including judicial) over law enforcement authorities.

Keywords: rule of law, law enforcement authorities, law enforcement agencies, criminal legal protection, administrative legal protection, mechanism of legal regulation.



Ірина Миколаївна Коросташова, к.ю.н., доцент, доцент, Кафедра правоохоронної діяльності та кримінально-правових дисциплін, ННІ права та міжнародно правових відносин, Університет митної справи та фінансів, Дніпро, Україна. ORCID: 0000-0003-4024-802X.

Принцип «верховенства права» в організації та діяльності правоохоронних органів України

Анотація: Статтю присвячено питанням нормативно-правового регулювання принципу «верховенства права» в законах, що регулюють організацію та діяльність правоохоронних органів України та проблемам його реалізації посадовими та службовими особами цих органів. Автором статті визначено рівні правового регулювання принципу «верховенства права», проведено аналіз його сутності та змісту та складу його субстантивних елементів. Досліджено систему правоохоронних органів та виділено три групи таких органів. До першої групи входять органи правопорядку, що поділяються на дві підгрупи: вузькоспеціалізовані – уповноважені на здійснення кримінально-правового захисту та широкої спеціалізації – уповноважені на здійснення кримінально-правового захисту і адміністративно-правової охорони. До другої групи входять органи уповноважені на здійснення адміністративно-правової охорони (контрольно-наглядові). До третьої групи віднесено правозахисні органи та осіб, що надають публічні послуги. Проведено аналіз змісту терміну «органи правопорядку», що застосовується в Конституції України. Здійснено аналіз норм національного законодавства, що регулює організацію та діяльність органів правопорядку на предмет наявності в засадах діяльності цих органів принципу «верховенства права», визначення його змісту та наявності механізму реалізації принципу «верховенства права» в діяльності посадових та службових осіб органів правопорядку й виявлено хиби правового регулювання. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства, що регулює організацію та діяльність органів правопорядку. Надано пропозиції реалізація яких дозволить підняти рівень знань та правової культури правоохоронців і сприяти виконанню ними повноважень у відповідності до принципу «верховенства права», а також сприятимуть підвищенню ефективності внутрішнього (відомчого) та зовнішнього (позавідомчого) контролю (в тому числі судового) за діяльністю правоохоронних органів.

Ключові слова: верховенство права, правоохоронні органи, органи правопорядку, кримінально-правовий захист, адміністративно-правова охорона, механізм правового регулювання.



Ирина Николаевна Коросташова, к.ю.н., доцент, Кафедра правоохранительной деятельности и уголовно-правовых дисциплин, УНИ права и международно-правовых отношений, Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Україна. ORCID: 0000-0003-4024-802X.

Принцип «верховенства права» в организации и деятельности правоохранительных органов Украины

Аннотация: Статья посвящена вопросам нормативно-правового регулирования принципа «верховенства права» в законах, регулирующих организацию и деятельность правоохранительных органов Украины, а также проблемам его реализации должностными лицами этих органов. Автором статьи определены уровни правового регулирования принципа «верховенства права», проведен анализ его сущности, содержания и состава его субстантивных элементов. Исследована система правоохранительных органов и выделены три основных групы правоохранительных органов. В первую группу входят органы правопорядка, которые делятся на две подгруппы: узкоспециализированные – уполномоченные на осуществление уголовно-правовой защиты и широкой специализации – уполномоченные на осуществление уголовно-правовой защиты и административно-правовой охраны. Во вторую группу входят органы уполномоченные на осуществление административно-правовой охраны (контрольно-надзорные). К третьей группе отнесены правозащитные органы и лица, предоставляющие публичные услуги. Проведен анализ содержания термина «органы правопорядка», применяемого в Конституции Украины. Осуществлен анализ норм национального законодательства, регулирующего организацию и

деятельность органов правопорядка на предмет наличия в основе деятельности этих органов принципа «верховенства права», определения его содержания и наличия механизма реализации принципа «верховенства права» в деятельности должностных лиц органов правопорядка. Выявлены недостатки правового регулирования. Сформулированы предложения по усовершенствованию национального законодательства, регулирующего организацию и деятельность органов правопорядка. Представлены предложения, реализация которых позволит поднять уровень знаний и правовой культуры правоохранителей и способствовать выполнению ими полномочий в соответствии с принципом «верховенства права», а также будут способствовать повышению эффективности внутреннего (ведомственного) и внешнего (вневедомственного) контроля (в том числе судебного) за деятельностью правоохранительных. органов.

Ключевые слова: верховенство права; правоохранительные органы; органы правопорядка: уголовно-правовая защита: административно-правовая охрана; механизм правового регулирования.



Вступ

Серед органів публічної влади, саме правоохоронні органи, наділені державою найбільш широкими повноваженнями, що безпосередньо пов'язані з обмеженням прав і свобод людини у випадках передбачених законодавством. В ряді випадків права людини задля забезпечення суспільного інтересу, у випадках та в порядку передбаченому законом, можуть і повинні обмежуватися. Однак подекуди зустрічаються непоодинокі випадки порушення прав і свобод людини посадовими та службовими особами правоохоронних органів. Зазначене підриває довіру до правоохоронних органів та публічної влади в цілому.

Одним із основних стандартів у взаємодії публічної влади та людини, що нерозривно пов'язаний із поняттями «демократія» та «права людини» у всьому світі визнається принцип «верховенства права».

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» (*Конституція України*). «Принцип верховенства права - це юридично обов'язкова норма сучасного українського правопорядку» – зазначає С.П. Головатий. «На сьогодні він виступає як неодноразово й трирівнево узаконений юридичний принцип новітньої системи українського права, а тому є обов'язковим до вжитку в ділянках нормотворчої, правоохоронної та правозастосовчої діяльності (*Головатий, 2006:1409*).

Перший (найвищий) рівень узаконення цього принципу – є конституційним (Конституційний Договір від 8 червня 1995 р. та ст. 8 Конституції України 1996 року). Другий – міжнародний (приєднання України до Статуту Ради Європи 31 жовтня 1995 року та ратифікації Верховною Радою України 17 липня 1997 року Європейської Конвенції з прав людини). Третій – відбувається під час прийняття законів, що регулюють організацію та діяльність органів публічної влади, і, зокрема правоохоронних органів.

Протягом останнього десятиліття в Україні відбувається процес «узаконення» принципу верховенства права третього рівня, що полягає у його декларуванні в спеціальних законах, що регулюють організацію та діяльність правоохоронних органів, їх посадових та службових осіб, визначенні національним законодавцем змісту принципу «верховенство права», а також формуванні правового механізму реалізації вказаного принципу судовими та правоохоронними органами, їх посадовими та службовими

особами в суспільне життя. Але, слід сказати, що ситуація в цьому секторі поки що суттєво не змінилась. Зазначене викликає необхідність у проведенні дослідження стану та якості правового регулювання основних засад організації та діяльності правоохоронних органів, зокрема тих, що за своєю сферою діяльності та функціональним призначенням мають найбільш широкі повноваження щодо обмеження прав і свобод людини у передбачених законом випадках.

Верховенство права як один з проявів справедливості та розумності присвячено праці: Б.І. Андрусишина, Л.О. Головко, І.П. Голосніченка, А.П. Зайця, В.М. Кампо, А.М. Колодія, В.В. Копейчікова, О.Л. Копиленко, О.В. Петришина, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, А.О. Селіванова, В.Ф. Сіренка, О.Ф Скакун, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемшученка та інших. Визначенню змістових характеристик верховенства права, тлумаченню принципу верховенства права Конституційним Судом України, а також відображенню цього принципу в галузевому законодавстві приділили увагу і вчені-правники: Т.Я. Багрій, Л.Л. Богачова, П.О. Баранчик, С.П. Головатий, М.І. Козюбра, І.М. Коросташова, Р.О. Падалка, О.В. Сачко, М. І. Смокович, В.М. Тертишник, С.В. Шевчук та ін.

Метою статті є дослідження сутності та змісту принципу «верховенства права», стану та якості його правового регулювання у процесуальному та спеціальному законодавстві, що визначає організацію та діяльність органів публічної влади, зокрема правоохоронних органів (органів правопорядку), їх посадових та службових осіб, які наділені найбільшим обсягом повноважень з обмеження прав і свобод людини у передбачених законом випадках.

Для досягнення мети дослідження поставлено такі завдання:

- провести аналіз сутності та змісту принципу «верховенства права»;
- здійснити аналіз норм національного законодавства, що визначають організацію та діяльність правоохоронних органів (органів правопорядку), що наділені найбільш широкими повноваженнями із обмеження прав і свобод громадян на предмет наявності в них норм, що визначають «верховенство права», як базовий принцип діяльності таких органів, визначають його зміст, а також механізм реалізації;
- формулювання пропозицій стосовно удосконалення законодавства, що регулює організацію та діяльність низки правоохоронних органів, а також пропозиції щодо проведення інших заходів, які мають забезпечити функціонування правоохоронних органів на засадах верховенства права.

Виклад основного матеріалу дослідження

Для юридичної науки, теорії конституціоналізму та діяльності публічної влади, принцип «верховенства права» сьогодні не є чимось новим, оскільки на доктринальному рівні концепція «верховенства права» (“the rule of law”) у сучасному її розумінні була сформульована ще наприкінці XIX ст. англійським лібералом, правником-конституціоналістом, професором А. Дайсі. Саме Альберт Дайсі більше ста двадцяти років тому визначив низку складових елементів «верховенства права», серед яких: «законність…, юридична визначеність… та рівність усіх перед законом…» (*Dicey, 1897:185, 193*).

Дайсі А. вважав, що дискреційні повноваження влади призводять до свавілля, й тому їх заперечував, а верховенство права (а саме така його складова, як «юридична визначеність») має бути противагою дискреційних повноважень влади й не допускати з її боку свавілля. Зазначене обумовило певне несприйняття категорії «юридична визначеність» протягом тривалого часу, оскільки цей елемент «верховенства права» розумівся, як заперечення втручання влади у суспільне життя чи життя індивіда. В результаті чого концепція «верховенства права» довгий час сприймалася, як надзвичайна спірна (*Коросташова, 2020:34-35*).

Не зважаючи на це, концепція «верховенства права» поступово отримала подальший розвиток, як на національних рівнях, так і на міжнародному рівні. Трансформація доктрини «верховенства права» в один з основних принципів демократичних держав, відбулася вже у середині XX століття і з того часу почала набувати розвитку у міжнародному праві та національних законодавствах країн, що стали на шлях демократичного розвитку.

До засад принципу «верховенства права» на доктринальному рівні відносять дві основні складові:

1) концепція природних прав людини, що на міжнародному рівні втілена в нормах Загальної декларації прав людини 1948 року та Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року;
2) суспільний договір (неписаний кодекс правил з співіснування влади та суспільства, що визначає модель організації публічної влади, яка в обмін на делегування їй громадянами низки своїх прав, забезпечує додержання, охорону та захист публічною владою природних прав людини).

У монографії «Верховенство права» С.П. Головатий зазначає: «Принципові положення вчення про суспільний договір у сучасному цивілізованому світі складають основу кожного конституційного порядку, де модель організації державної влади відповідає меті та завданню забезпечення природніх прав людини, завдяки чому, власне, здійснюється і досягається інституціоналізація верховенства права» (*Головатий, 2006:1429*).

На думку М.І. Козюбри: «…в понятті верховенства права, переплітаються правові та політичні, культурні й етичні мотиви, внутрішньодержавні та міжнародні, національні, цивілізаційні й загальнолюдські аспекти, наукова істина і цінності добра та справедливості, досягнення правової теорії та практичний юридичний досвід, правові ідеї і здоровий глузд. Усе це робить цю категорію досить динамічною, що не дає змоги втиснути її в рамки будь-якої юридичної дефініції» (*Козюбра, 2010:7*).

П.М. Рабінович звертає увагу на те, що на засадах "інтегрального" підходу до з'ясування сутності верховенства права побудоване і його розуміння Європейським Судом з прав людини, який, традиційно уникаючи вичерпного визначення цього термінопоняття (як, до речі, й багатьох інших), постійно збагачує його зміст все новими "важливими елементами" (*Рабінович та Луців, 2012:11*).

В.М. Тертишник визначає поняття «верховенство права», як – «…систему правового і суспільного устрою, де природні права і свободи людини знайшли законодавче закріплення, визнані найвищою цінністю суспільства, а їх забезпечення стає пріоритетом держави, де сама влада перебуває під контролем закону, обмежується правом, а саме право

створює таку систему правовідносин, за якої максимально усуваються можливості свавілля чиновників. Благодійна влада організує суспільство, утримуючи його в спокої і злагоді, найменшою мірою обмежуючи свободу людей (*Тертишник, 2009:16-17*).

Сьогодні на міжнародному рівні визнано, що принцип «верховенства права» складається із низки елементів, кількість та зміст яких змінюється в часі та просторі, що свідчить про комплексність цього важливого принципу та гнучкість його змісту. Так, Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) у доповіді №512/2009 «Верховенство права», дійшла висновку, що «верховенство права дійсно є основоположним і загальноєвропейським стандартом, який спрямовує і обмежує реалізацію демократичної влади» (*Венеційська Комісія…, 2011:16*). Крім того, у вказаній доповіді члени Венеційської комісії на підставі узагальнення наукових праць видатних правників з різних країн світу, дійшли згоди щодо матеріальних (субстантивних) елементів принципу «верховенства права», до яких віднесено: «a. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес уведення в дію приписів права; b. Юридична визначеність; c. Заборона свавілля; d. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; e. Дотримання прав людини; f. Заборона дискримінації й рівність перед законом» (*Венеційська Комісія…, 2011:177*).

Тлумачення ж змісту і значення складових цього міжнародного стандарту діяльності публічної влади здебільшого є прерогативою Європейського суду з прав людини. Офіційне тлумачення змісту принципу «верховенства права» та його субстантивних елементів також має місце у низці рішень Конституційного суду України.

Реалізація державою правоохоронної функції передбачає створення судової системи та системи правоохоронних органів, що мають забезпечити ефективне виконання правоохоронної функції держави, а їх організація та діяльність має здійснюватися відповідно до принципу верховенства права (*Коросташова, 2021:48*).

Аналіз норм законодавства, що визначають організаційні засади та обсяг повноважень правоохоронних органів дозволив розробити їх класифікацію. «Виділено три групи правоохоронних органів: перша група – органи правопорядку, серед яких вузькопрофільні (вузькоспеціалізовані – призначенням яких є кримінально-правовий захист) і ті, на які покладено дві або більше функцій держави у різних сферах її діяльності (кримінально-правовий захист та адміністративно-правову охорону тощо). Друга група – органи адміністративно-правової охорони (контрольно-наглядові) – найбільш численна група органів, що виконують функції у різних сферах діяльності держави. Третя група – правозахисні органи й особи (котрі надають публічні послуги), які реалізують інші правозахисні функції у різних сферах діяльності держави (*Коросташова, 2021:52*).

Саме перша група правоохоронних органів в цій класифікації (органи правопорядку) наділені найбільш широкими повноваженнями щодо обмеження прав і свобод громадян. Тому законодавче встановлення серед стандартів діяльності цієї категорії правоохоронних органів принципу «верховенства права» та обмеження їх дискреційних повноважень – є важливим кроком в організації їх діяльності в дусі «верховенства права».

Слід звернути увагу на те, що термін «органи правопорядку» з’явився в національному законодавстві після проведення конституційно-правової реформи 2016 року (щодо

правосуддя). З аналізу вищевказаної норми випливає, що законодавець на конституційному рівні назвав «органами правопорядку» саме ті правоохоронні органи, що уповноважені на здійснення «негласних та інших слідчих і розшукових дій» (*Конституція України, п. 2 ч. 1 ст. 131-1*). Тобто до «органів правопорядку» законодавець відніс:

1) органи досудового розслідування, вичерпний перелік яких визначено ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) (*Кримінальний процесуальний кодекс України, 2012*);
2) органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, перелік яких визначено ч. 6 ст. 246 КПК України (*Кримінальний процесуальний кодекс України, 2012*) і ст. 5 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» (*Про оперативно-розшукову діяльність, 1992*).

Виходячи з аналізу вищевказаних норм, органи правопорядку можна поділити на дві підгрупи. Перша підгрупа – органи, відповідні підрозділи яких уповноважені на здійснення негласних та інших слідчих і розшукових дій (зазначені у ст. 38 КПК України (органи досудового розслідування)), серед яких:

1) вузькоспеціалізовані, що здійснюють лише кримінально-правовий захист (НАБУ, ДБР);
2) широкої спеціалізації, такі що уповноважені на здійснення кримінально-правового захисту й адміністративно-правової охорони тощо (Національна поліція, СБУ й інші органи, зазначені у ст. 38 КПК України (органи досудового розслідування) і ч.6 ст. 246 КПК України, а також ст. 5 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» (органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, однак цей вид діяльності не є їх основною функцією), а також Національна Гвардія України, що є «військовим формуванням з правоохоронними функціями» (*Про Національну Гвардію України, ч. 1 ст. 1*), яка серед іншого є відповідальною за підтримання та відновлення правопорядку (*Про Національну Гвардію України, пп. 12-14 ч. 1*).

Крім того, за сукупністю завдань, визначених у п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України (переважна більшість яких знаходиться у площині «кримінальної юстиції») та роллю у кримінальному провадженні («організація та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження…» (*Конституція України, п. 2 ч. 1 ст.131-1*), до цієї групи також слід віднести і прокуратуру.

Друга підгрупа – органи, відповідні підрозділи яких уповноважені на здійснення негласних та інших слідчих і розшукових дій (*Про оперативно-розшукову діяльність, ст. 5*), що одночасно уповноважені на виконання інших зовнішніх функцій, ніж боротьба зі злочинністю і які не увійшли до інших підгруп (Служба зовнішньої розвідки, управління державної охорони та розвідувальний орган Міноборони). Отже суб`єктний склад органів правопорядку є доволі широким.

Необхідність забезпечення додержання принципу «верховенства права» правоохоронними органами, їх посадовими та службовими особами під час виконання ними своїх повноважень, обумовили потребу у визначенні стандартів їх діяльності зокрема змісту принципу «верховенства права» безпосередньо в спеціальних законах, що регулюють організацію та діяльність цих органів. Тому принцип «верховенства права», нині декларується не тільки в Основному законі держави, а також за останні роки з`явився

у нормах процесуальних законів та у нормах низки спеціальних законів, що регулюють організацію та діяльність правоохоронних органів України (в переважній більшості органів правопорядку), як із розкриттям змісту цього принципу, так і без такого. Наприклад, «верховенство права» визначено законодавцем однією із засад діяльності: прокуратури (*Про прокуратуру, п. 1 ч. 1 ст. 3*); Національного антикорупційного бюро України (*Про Національне антикорупційне бюро України, п. 1 ч. 1. ст. 3*) та Бюро економічної безпеки України (*Про бюро економічної безпеки України, п. 1 ч. 1. ст. 3*), хоча у вищевказаних законах зміст цього принципу не розкривається.

Крім того, слід сказати, що у низці законів, зокрема у Кримінальному процесуальному кодексі України, ЗУ «Про Національну поліцію», та ЗУ «Про Державне бюро розслідувань», законодавець визначив зміст принципу «верховенства права», водночас звузивши його. Тому у національному законодавстві вказаний принцип (стандарт діяльності публічної влади, правоохоронних органів, їх посадових та службових осіб) сьогодні має досить обмежене визначення, що не відображує його складний і багатогранний зміст та сутність.

Наприклад, у ст. 8 КПК України, визначено, що: «Кримінальне провадження здійснюється з додержанням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 1). Принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» (ч. 2) (*Кримінальний процесуальний кодекс України, 2012*).

Визначення змісту окремих складових (субстантивних) елементів принципу верховенства права, також знайшло своє відображення, в нормах КПК України у якості окремих принципів діяльності правоохоронних та судових органів. Зокрема це стосується таких складових принципу верховенства права, як: законність (*Кримінальний процесуальний кодекс України, ст. 9*), рівність перед законом (*Кримінальний процесуальний кодекс України, ст. 10*), доступ до правосуддя (*Кримінальний процесуальний кодекс України, ст. 21*). Крім того, в КПК України визначено зміст низки прав людини: «Повага до людської гідності» (ст. 11), «Забезпечення права на свободу та особисту недоторканність» (ст. 12), «Недоторканність житла чи іншого володіння особи» (ст. 13), «Таємниця спілкування» (ст. 14), «Невтручання у приватне життя» (ст. 15), «Недоторканність права власності» (ст. 16), «Презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини» (ст. 17) (*Кримінальний процесуальний кодекс України, 2012*) та ін.

Натомість в нормах КПК України не згадуються й відповідно не визначено зміст таких складових принципу верховенства права, як: юридична визначеність; заборона свавілля й заборона дискримінації.

Також слід сказати, що аналіз ч. 2 ст. 8 КПК України (*Кримінальний процесуальний кодекс України, 2012*) свідчить, про те, що всі органи, що мають повноваження на виконання будь-яких процесуальних дій у кримінальному провадженні мають застосовувати принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який у своїх рішеннях тлумачить зміст складових елементів вказаного принципу. Тобто коло суб’єктів, яких безпосередньо стосується ця норма є досить широким. Серед цих суб’єктів:

1) судова влада (суди, судді), для якої сьогодні робота з рішеннями ЄСПЛ є природньою, хоча й недостатньою, оскільки системна робота з узагальнення практики ЄСПЛ в судовій системі не спостерігається;
2) правоохоронні органи, зокрема ті, що відносяться до органів правопорядку.

Однак на відміну від судів, в системі органів правопорядку сьогодні робота з рішеннями ЄСПЛ не проводиться. Сьогодні жоден з цих органів не має у своїй структурі підрозділів (осіб), на яких безпосереднього було б покладено завдання з узагальнення практики ЄСПЛ, а вивчення практики ЄСПЛ кожним співробітником правоохоронного органу, що має повноваження на виконання процесуальних дій у кримінальному провадженні представляється технічно неможливим, у зв’язку із трудомісткістю цієї роботи. Все це й зокрема відсутність у вільному доступі системних узагальнень практики ЄСПЛ (для ознайомлення з нею правоохоронців), проведених іншими суб`єктами, свідчать про відсутність механізму реалізації вищевказаної норми в діяльності органів правопорядку. Зазначене також вказує на те, що ця норма КПК України в частині її реалізації органами правопорядку є суто декларативною. Однак з огляду на те, що кінцеве рішення у кримінальному провадженні, що передається для розгляду до суду приймається саме судовою владою – становить певні гарантії звернення суду до практики ЄСПЛ у разі, якщо постане питання з вирішення питань стосовно порушення принципу «верховенства права» під час виконання правоохоронцями процесуальних дій та (або) прийняття процесуальних рішень у кримінальному провадженні.

У ЗУ «Про Національну поліцію» зміст принципу «верховенства права» визначено законодавцем за аналогією із ст. 8 КПК України Так, згідно ч. 1 ст. 6 ЗУ «Про національну поліцію»: «Поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 1). Крім того, ч.2 цієї статті також містить норму про те, що: «Принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» (*Про Національну поліцію, 2015*). Отже у цій нормі законодавець вказав на необхідність урахування практики ЄСПЛ органами, посадовими та службовими особами поліції, повноваження яких не обмежуються процесуальними діями у кримінальному провадженні, а є набагато ширшими (див. ст. 2, 23 ЗУ «Про національну поліцію»), оскільки крім кримінально-правового захисту поліція, уповноважена й на виконання функцій адміністративно-правової охорони (*Коросташова, 2015:66-72*).

Слід звернути увагу й на те, що під час виконання поліцією адміністративних процедур, чи поліцейських заходів у всьому їх різноманітті, на відміну від кримінального процесу здійснення судового контролю (як, доречі, і прокурорського нагляду) за діяльністю поліції цими процедурами не передбачено. Крім того, в адміністративних процедурах часто має місце дискреція.

«Дискреційні повноваження – це повноваження, які залишають адміністративному органу певну свободу щодо рішення, що має бути прийняте, яке дозволяє йому обрати з кількох юридично прийнятних рішень те, яке він вважає найбільш доцільним» (*Council of Europe Committee of Ministers, 1980:8*).

З приводу дискреції ще А. Дайсі зауважував, що «абсолютне верховенство або переважання норм закону на відміну від впливу довільної влади виключає наявність свавілля, прерогативи чи навіть широкої дискреційної влади» (*Dicey, 1897:193*). Тобто, він вважав, що дискреційні повноваження влади призводять до свавілля, й тому їх заперечував, а верховенство права (а саме така його складова, як «юридична визначеність») має бути противагою дискреційних повноважень влади й не допускати з її боку свавілля.

Поняття дискреції безпосередньо пов'язане з поняттями «юридична визначеність» ("legal certainty") та «заборона свавілля» ("prohibition of arbitrariness"). Юридична визначеність (передбачуваність) означає, що «…закон, який надає державному органу свободу розсуду, повинен вказувати сферу дії цього розсуду. Це було б усупереч верховенству права, щоб юридичний розсуд, наданий виконавчій владі, виражався в термінах необмежена влада. Отже, закон має вказувати обсяг будь-якого такого розсуду та спосіб його здійснення з достатньою ясністю, щоб забезпечити людині належний захист від свавілля» (*Council of Europe Committee of Ministers, 1980:8*).

Принцип верховенства права: «…є комплексним (багатоскладовим) основоположним началом, що одночасно є одним із супутніх нематеріальних елементів механізму адміністративно-правового регулювання, і якого у своїй діяльності має додержуватися публічна влада на етапах застосування та виконання законів, і в першу чергу, на етапі нормотворчості» (*Коросташова, 2019:56*). Тому, звуженість змісту принципу «верховенства права» в нормах ЗУ «Про Національну поліцію» та інших законах, а також відсутність у цьому законі та інших нормативно-правових актах, що регулюють діяльність поліції механізму реалізації ч. 2 ст. 6 базового закону, вказує на те, що сьогодні ця норма також має лише декларативний характер. Крім того, наявність надто широких дискреційних повноважень у нормативно-правових актах, що визначають порядок виконання поліцією різноманітних адміністративних процедур та поліцейських заходів обумовлює вирішення тих чи інших питань на вільний розсуд правоохоронців. Зазначене обумовлює й прояви свавілля, оскільки грань між дискрецією і свавіллям є дуже тонкою.

Різниця ж між нормами ст. 8 КПК України, ст. 6 ЗУ «Про Національну поліцію» та ст. 3 Закону України «Про державне бюро розслідувань» (*Про державне бюро розслідувань, 2015*), якою визначено засади діяльності Державного бюро розслідувань (зміст принципу верховенства права (п. 1 ч.1 ст. 3 закону), полягає в тому, що в ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» відсутнє посилання на необхідність урахування практики Європейського суду з прав людини. Вищевказані недоліки у профільному законодавстві свідчать про відсутність дієвого механізму правового регулювання і відповідно реалізації вказаного принципу.

Слід звернути увагу також на те, що: «Принцип верховенства права в механізмі адміністративно-правового регулювання є цементуючим елементом, гарантією роботи цього механізму відповідно до уявлень суспільства про справедливість» (*Коросташова, 2019:59*).

Сам факт узаконення принципу «верховенства права» в процесуальному законодавстві та у законах, що регулюють організацію та діяльність низки правоохоронних органів, свідчить про спроби законодавця від його декларування перейти до його безпосередньої реалізації у відповідних секторах діяльності

правоохоронних органів та зробити цей стандарт частиною національного правопорядку. Однак, аналіз вищевказаних норм законодавства свідчить про необхідність удосконалення правового регулювання й механізму реалізації принципу «верховенства права» в діяльності правоохоронних органів.

Висновок

Конкретизація законодавцем у спеціальних законах основних засад діяльності правоохоронних органів, в першу чергу обумовлена тим, що серед органів публічної влади, правоохоронні органи й, зокрема органи правопорядку наділені державою найбільш широкими повноваженнями, що безпосередньо пов'язані з обмеженням прав і свобод людини у випадках передбачених законодавством. В той самий час, діяльність правоохоронних органів та їх посадових і службових осіб не завжди здійснюється відповідно до принципу «верховенства права». Зазначене обумовлено низкою чинників, як об'єктивних, так і суб'єктивних. Якими є: комплексність принципу «верховенства права», складність його змістовного наповнення та гнучкість змісту його складових елементів, що визначені на міжнародному рівні, і в той же час – обмеженість визначення змісту вказаного принципу в національному законодавстві й відсилання до практики ЄСПЛ з якою правоохоронні органи, їх підрозділи, а також їх посадові та службові особи не мають інституційної традиції працювати (на відміну від судів та суддів). Це обумовлено також складністю і трудомісткістю такої роботи. Немає і системної роботи з узагальнення практики ЄСПЛ судовими органами, якою правоохоронці мали б можливість щоденно використовувати у своїй роботі.

Зазначене досить часто є причиною незнання та (або) нерозуміння змісту принципу «верховенства права» представниками публічної влади, і зокрема посадовими та службовими особами правоохоронних органів, а також несприйняття цього принципу в тому числі, навіть серед представників різних правничих професій. Як наслідок, найважливіший стандарт діяльності демократичної держави, що має забезпечити реалізацію і беззаперечну повагу до прав і свобод людини й реалізовуватись на виконання суспільного договору між владою і громадянином з реалізації та з додержанням прав людини, в ряді випадків відбувається з порушеннями. Зазначене підриває довіру суспільства до публічної влади і зокрема до органів правопорядку та судової влади. Тому в контексті реалізації принципу «верховенства права» відповідно до Конституції України, для встановлення стандартів діяльності правоохоронних органів, зокрема органів правопорядку, важливим є чітке визначення в національному законодавстві поняття та основних елементів принципу «верховенства права», а також їх змісту з урахуванням наявної практики ЄСПЛ. Зокрема це можуть бути, як спеціальні закони, що регулюють організацію та діяльність кожного правоохоронного органу, так і єдиний для всіх органів правопорядку закон, який би визначав поняття основних термінів, загальні принципи діяльності органів правопорядку та зміст цих принципів, систему органів правопорядку, суб'єктів та порядок здійснення контролю та нагляду за їх діяльністю тощо. Такі закони мають містити норми, що становлять правовий механізм виконання повноважень правоохоронних органів у відповідності до визначених законодавцем принципів їх діяльності. За цю важливу частину роботи має нести відповідальність, як суб'єкт

законодавчої ініціативи, так і законодавець. Крім того, ревізії мають бути піддані також закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими встановлюються адміністративні процедури, що виконуються органами правопорядку широкої спеціалізації (уповноваженими на здійснення кримінально-правового захисту та адміністративно-правової охорони). Щодо таких нормативно-правових актів має бути проведена системна робота з перевірки на предмет відповідності загальним принципам організації та діяльності органів правопорядку й обмеження їх дискреційних повноважень.

Крім того, доречним було б введення, в закладах вищої освіти, де навчаються майбутні юристи та правоохоронці, обов'язкових навчальних дисципліни, що вивчають, сутність та зміст основного принципу, який визнається і діє в Україні – принципу «верховенства права» та всіх його субстантивних елементів, з врахуванням практики ЄСПЛ. А також має бути вирішено питання щодо вивчення такої дисципліни під час проходження правоохоронцями підвищення кваліфікації. Все це має підняти рівень знань та правової культури правоохоронців і сприяти виконанню ними повноважень у відповідності до принципу «верховенства права».

Вказані заходи сприятимуть реалізації принципу верховенства права правоохоронними органами, їх посадовими та службовими особами, а також підвищенню ефективності внутрішнього (відомчого) та зовнішнього (позавідомчого) контролю (в тому числі судового) за діяльністю правоохоронних органів.



Список джерел інформації:

Венеційська Комісія. Доповідь №512/2009 «Верховенство права», схвалена на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 р.) (2011). *Право України*, *10*, 168-184.

Головатий, С. (2006). Верховенство права: український досвід. іуіі-іхіу; Книга третя, 1277-1747. В: Головатий, С. *Верховенство права: Монографія*. У 3-х кн. К. «Фенікс».

Козюбра, М.І. (2010). Верховенство права: українські реалії та перспективи. *Право України*, *3*, 6-18.

Конституція України. ЗаконУкраїни від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.

Коросташова І.М. (2015). Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*, *2*, 66-72.

Коросташова, І.М. (2019). Механізм адміністративно-правового регулювання, як правова категорія та багатоаспектне явище. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 1, 52-61. Отримано 10 березня 2022 року за https://doi.org/10.32886/instzak.2019.01.06

Коросташова, І.М. (2020). Режим надзвичайного стану під час пандемії: механізм правового регулювання, як гарантія забезпечення дотримання принципу верховенства права. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, *6*, 31-40. Отримано 10 березня 2022 року за https://doi.org/10.32886/instzak.2020.06.04

Коросташова, І.М. (2021). Судові та правоохоронні органи України (питання класифікації). Правова позиція, 3(32), 47-52. Отримано 10 березня 2022 року за https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.9

Кримінальний процесуальний кодекс України (Кодекс України). Закон від 13.04.2012 р. №4651-VI. Отримано 10 березня 2022 року за https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text

Про державне бюро розслідувань (Закон України). Закон від 12.11.2015 № 794-VIII. Отримано 12 березня 2022 року за https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text

Про Національну Гвардію України (Закон України). Закон від 13.03.2014 № 876-VII. Отримано 10 березня 2022 року за https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text (дата звернення: 10.03.2022).

Про оперативно-розшукову діяльність (Закон України). Закон від 18.02.1992 № 2135-XII. Отримано 10 березня 2022 року за https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text

Про прокуратуру (Закон України). Закон від 14.10.2014 № 1697-VII. Отримано 10 березня 2022 року за https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text

Про Національне антикорупційне бюро України (Закон України). Закон від 14.10.2014 № 1698-VII. Отримано 10 березня 2022 року за https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text

Про Національну поліцію (Закон України). Закон від 02.07.2015 № 580-VIII. Отримано 10 березня 2022 року за https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text

Рабінович, П. та Луців, О. (2012). Верховенс тво права: сучасні вітчизняні підходи до інтерпретації. *Вісник академії правових наук України*, *2*, 3-16.

Тертишник, В.М. (2009). *Верховенство права та забезпечення втановлення істини в кримінальному процесі України.* Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. Ліра ЛТД.

Council of Europe Committee of Ministers: Recommendation No. R (80) 2 (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th Meeting of the Ministers' Deputies): Retrieved March 10, 2022 from https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae

Dicey, A.V. (1897). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan and Co.